

SULYOK TAMÁS*

A kompozit alkotmányosság időszerű kérdései

A jelen írás a tagállami alkotmányoknak az európai unió jogához és az emberi jogok nemzetközi jogi védelmének rendszeréhez fűződő igen bonyolult viszonyrendszerének néhány – alapvetően önkényesen kiragadott – kérdését érinti a problémafelvetés szintjén.

I. A tagállami alkotmány és az európai uniós jog illetve a nemzetközi jog kapcsolatának néhány eleme

Az alkotmányosság problematikáját ezúttal abból a szemszögből vizsgáljuk, hogy az Európai Uniónak az egyes tagállamokban érvényesülő aktusai alávethetők-e az adott tagállam alkotmánya szempontjából alkotmányossági vizsgálatnak, amelynek eredménye az alkotmánnyal össze nem egyeztethető aktus jogrendszerből való kiiktatása lehetne.

A fenti kérdés egyik oldala kétségkívül a tagállami alkotmányok *erga omnes* hatályának tényleges érvényesülése, beszélhetünk-e ma egyáltalán egy Európai Unió tagállamában az alkotmány hegemoniájáról, vagy az alkotmánynak osztoznia kell egyéb, a tagállam alkotmányozói hatalmán kívül eső forrásból származtatott olyan szabályokkal, amelyek *quasi* alkotmányos erőt vindikálnak maguknak.

A kérdés vizsgálata során így nem mellőzhető annak az államfelfogásnak a figyelembe vétele sem, amely az Európai Unió fejlődésének jelenlegi szakaszában irányadónak mutatkozik. E problémának első látásra ugyancsak több aspektusa mutatkozik: van-e, és ha igen, mi a közös alkotmányossági princípiuma az Európai Uniót alkotó tagállamok államfelfogásának, illetve, hogy az Európai Unió maga, mint társadalmi-, politikai entitás hordozza-e, s ha igen, milyen mértékben és formában az államiság jegyeit, azaz van-e értelmezési tartománya az Európai Unió – mint tényhelyzet, vagy mint célkitűzés – államként való értelmezésének.

A kérdésre adható legkézenfekvőbb válasz szerint az Európai Unió nem állam,¹ és nincs ilyen az Alapszerződésekből levezethető célkitűzése sem. Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok

* alkotmánybíró

¹ Erre utal a Bíróság 2/2013. sz. tanácsadó véleményének 156. pontja: „Márpedig e módosításokat pontosan azon körülmény igazolja, hogy az összes többi szerződő féllel ellentétben az Unió a nemzetközi jog szempontjából a természeténél fogva nem tekinthető államnak”.

ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.²

Az Unióra a közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak át,³ amely hatáskörök egy sajátos típusú nemzetközi szerződéssel⁴ létrehozott *sui generis* intézményrendszer és jogrendszer útján kerülnek gyakorlásra.

Az Európai Unió történelmi jelentőségű újdonsága éppen ez a különleges nemzetközi jog alapján létrehozott, de nem a nemzetközi jog alapján, hanem egy *sui generis* jog-, és intézményrendszer közbejöttével működtetett állami együttműködési rendszer.

Az EU egyik alapkérdése jelenleg is az, hogy szervezetében és működésében hol húzódik a nemzetközi jog és az európai uniós jog határvonala, például az Európai Tanács szervezete illetve működése mennyiben kötődik a kormányközi együttműködéshez, azaz a nemzetközi jogi szabályokhoz, és mennyiben az európai uniós jog szabályaihoz.⁵

E körben érdekes kérdés az Európa Tanács és az Európai Unió közötti viszonyrendszer is, mivel az Európa Tanácsot és annak intézményeit a nemzetközi jog alapján hozták létre és ez alapján is működtetik. Az Európa Tanács intézményei, az EJEB és a Velencei Bizottság tevékenysége azonban igen szorosan összekapcsolódik az Európai Unió intézményrendszerével és jogával.

Az EJEB joggyakorlatával szemben az Európai Unió Bírósága [EuB] „megvédte” az európai uniós jogot a „külső ellenőrzés alá kerüléstől”,⁶ ugyanakkor a Velencei Bizottság jelentéseit az Európai Bizottság rendszeresen átveszi és felhasználja saját eljárásaiban különösen, ha a tagállamok alkotmányos berendezkedésével kapcsolatos elégedetlenségének kíván hangot adni. Az EuB álláspontja tehát azt támasztja alá, hogy az EJEB tevékenysége az uniós jogot külső ellenőrzés alá vonná, ugyanolyan módon, ahogy ezt jogszerűen teszi a tagállamok esetében. Ezzel a tagállamok kettős külső ellenőrzés – EuB és EJEB – alá kerülnek, szemben az uniós joggal és az uniós intézményrendszerrel. A tagállamok autonómiája tehát – az EuB felfogása szerint – nem sérül a két európai bírói fórum párhuzamos hatásköre esetén, ellenben az uniós jog autonómiája igen. Ebből az EuB azon álláspontja vezethető le, hogy az uniós jog autonómiáját olyan, a tagállamok szuverenitásánál lényegesen erősebben védendő, szinte abszolút jellegű értéknek fogja fel, amelynek ilyen szélsőséges érvényesítésére éppen az Uniónak a tagállamokkal szembeni szuverenitás hiányára tekintettel van szüksége.

² Az Európai Unióról szóló szerződés [EUSZ] 3. cikk (2) bekezdése.

³ EUSZ 1. cikk.

⁴ Bíróság 2/2013. sz. tanácsadó vélemény 157. pont: „Amint ugyanis a Bíróság többször is megállapította, az Unió alapító szerződésai a szokásos nemzetközi szerződésektől eltérően egy új, saját intézményekkel rendelkező jogrendet hoztak létre, melynek javára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogait, és amelynek nemcsak ezen tagállamok, hanem azok állampolgárai is az alanyai (lásd különösen: Van Gend & Loos ítélet, 26/62, EU:C:1963:1, 23. o.; Costa-ítélet, 6/64, EU:C:1964:66, 1158. o.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont).”

⁵ A témához ld. még FABBRINI, FEDERICO: *States' Equality v States' Power: the Euro-crisis, Inter-state Relations and the Paradox of Domination*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies (17) 2015/1. 3–35. pp. DOI: 10.1017/cel.2014.1, Published online: 03 March 2015.

⁶ Ez a külső ellenőrzés az Európai Unió és intézményeinek az Európa Tanács által felállított Emberi Jogok Európai Bíróságának ellenőrzését jelenti, amely a Bíróság szerint nem egyeztethető össze az Alapszerződéssel. Ld. 2/2013. sz. tanácsadó vélemény 181.

Az egyik oldalon tehát látjuk az EuB igyekezetét arra, hogy az uniós jogot autonóm módon, a nemzetközi jogtól függetlenül tudja értelmezni, s e körben az utolsó szó jogát feltétlenül fenn tudja tartani, másrészt viszont az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság közötti viszonylatban éppen ennek ellenkezője figyelhető meg: az, hogy az európai jog itt éppen a nemzetközi jogot hívná segítségül saját tagállamai megrendszabályozásához, ha az európai jog szabályai nem biztosítanak számára elegendő mozgásteret. Ez a bizonyos mozgáster az uniós intézmények számára különösen akkor válhat szükségessé, ha az Európai Bizottság megítélése szerint fennállhat az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam az Európai Unióról szóló szerződés [EUSZ] 2. cikkében szereplő értékeket súlyosan meg fogja sérteni, mert ez esetben az Európai Tanácsnál kezdeményezheti az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek – az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, továbbá a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség – tartalmi meghatározása egyáltalán nem egyszerű, különösen a jogértelmezés szintjén.

Ezen fogalmak jelentős része ugyanis az egyes tagállamok alkotmányaiban is szerepel, és így azok pontos értelmére a tagállami alkotmánybíróságok esetjoga is adhat iránymutatást, már ahol létezik ilyen fórum. Másrészt a fenti értékek többsége tekintetében a nemzetközi jog, különösen az EJEB gyakorlata is tartalmaz értelmezési alternatívákat, továbbá az értelmezésre – noha kisebb arányban –, de az Európai Unió joga is adhat bizonyos iránymutatást. Mindezt árnyalja az alapértékek alapvetően politikai tartalma, amely kétségkívül lényeges hatással lehet ugyanezen értékek több szinten párhuzamosan, de nem feltétlenül azonosan kialakított jogi tartalmára.

Az Európai Unió intézményei felhasználják a nemzetközi jognak azon értelmezéseit, amelyek a Velencei Bizottság jelentéseiben jelenik meg. A Velencei Bizottság az európai államok alkotmányainak összehasonlító elemzésében jártas szakemberekből álló testület, s mint ilyen valóban alkalmas is arra, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek tartalmi vizsgálata tekintetében véleményt nyilvánítson. Ez a véleménynyilvánítás azonban túlmehet a pusztán szakmai vélemény szintjén akkor, ha az Európai Bizottság útján az Európai Tanács ez alapján jutna arra a következtetésre, hogy egy tagállammal szemben a 7. cikket kell alkalmazni pl. akkor, ha az adott tagállam alkotmányával kapcsolatban merülne fel a 2. cikkben szereplő értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye.

Ebben az esetben a tagállam alkotmányozó hatalmának termékeit egy nemzetközi jog alapján működő testület véleményére alapozva az Európai Unió joga szerint az Európai Tanács akként minősíthetné, hogy az nem felel meg az uniós egyes alapértékeinek.

A tagállami szuverenitás kettős külső ellenőrzése tehát az uniós jog szerint nem veti fel az EUSZ sérelmét, szemben az uniós jog ugyanilyen ellenőrzésével.⁷ Az uniós jog a tagállami lojalitás elvére is hivatkozva korlátozhatja a tagállami alkotmányozó hatalmat, azaz a tagállami alkotmányozó annak ellenére alá van vetve az Unió általi alkotmányos kontrollnak, hogy ilyen szabályt az EUSZ *expressis verbis* tartalmazna. Ez talán nem is véletlen, mivel a tagállami alkotmányozó hatalom ilyen típusú korlátozása alapvetően nem is jogi, hanem alapvetően politikai és csak másodlagosan jogi jellegű alapokon nyugszik.

⁷ Ez az utalás a Bíróságnak a 2/2013. sz. tanácsadó véleményben kifejtett döntésére vonatkozik.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek ugyanis alapvetően politikailag definiáltak, amint a 7. cikk szerinti eljárás is alapvetően politikai jellegű eljárás, hiszen a Tanács döntésével szemben a Bírósághoz fordulás lehetőségéről az EUSZ nem rendelkezik.

Az Unió alapértékeinek védelme valóban az Unió egyik igen fontos, ha tetszik alapvető funkciója, amelyet a tagállamokkal szemben is érvényesítenie szükséges. Ez a védelem alapvetően a tagállami alkotmányok politikai jellegű kontrollján keresztül érvényesül az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság együttműködésében. Ez a politikai tartalmú mechanizmus a nemzetközi és az uniós jog által adott jogi keretek között folyik a tagállamok részvételével. E kontrollmechanizmussal szembeni elvárás az is, hogy biztosítsa a tagállami alkotmányok megfelelését annak a közös európai értékrendnek, amely mind az EJEE-ben, mind pedig az Alapjogi Chartában megjelenik. Mindaddig, amíg ez a kettős külső kontroll egyben nem eredményez kettős mércét, azaz a tagállamokkal szemben közvetlen vagy közvetett negatív diszkrimináció a kontroll érvényesítése során nem jelenik meg, az ismertetett szisztéma alapvetően nem is kifogásolható. A Velencei Bizottság működése során észlelhető azonban bizonyos elvi jellegű különbségtétel az Európai Unió régebbi és új tagállamai között⁸ a demokratikus intézményrendszer „érettsége” alapján. A Velencei Bizottság a tagállamok eltérő történelmi hagyományaiból kiindulva könnyen jut olyan következtetésre, hogy egyes tagállamokban eleve más és más a demokráciára való hajlam, a régebbi tagállamok már „bizonyítottak” demokráciából, az újabbaknak azonban még van mit behozniuk. Ez a negatív diszkrimináció ellenkezik a tagállamok egyenlőségének alapelveivel. Ugyanakkor a 7. cikk politikai tartalmából következően ez a fajta megközelítési mód aligha zárható ki, mindazonáltal a problémát szükségesnek tűnik detektálni.

Az Unió alapértékeinek jogi védelme középpontjában az uniós jog autonómiájának abszolút felfogása⁹ áll, amely egyben az uniós jog elsőbbsége EuB által kidolgozott doktrínájának abszolút értelmezésével párosul. Az autonómia ezen abszolút felfogása egyaránt védi az uniós jogot a nemzetközi joggal és a tagállami jogokkal szemben,¹⁰ azaz az uniós jog létét, *sui generis* mivoltát biztosítja. Kérdés azonban, hogy az uniós jog *sui generis* jellegét kizárólag az uniós jog elsőbbsége elvének abszolút értelmezése révén lehet-e megvédeni, másként fogalmazva: az autonómia biztosítható-e az uniós jog

⁸ VARGA ZS. ANDRÁS: *Alkotmányos identitás és a demokrácia kora* (megjelenés alatt): „A Velencei Bizottság gyakorlatában ugyanis hangsúlyos a formális különbségtétel a »régie« és az »új« demokráciák között. A bíróságokra vonatkozó alkotmányos szabályok között például határozottan kijelenti, hogy a »régie« demokráciákban alkalmazhatók olyan szabályok, amelyek az »újakban« elfogadhatatlanok.” Vö. CDL-PI(2015)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts and Judges, section 2.2.3.1. Hivatkozási alapja: CDL-AD(2007)028, Report on Judicial Appointments by the Venice Commission, §§2–3, 59 and 12–17. Elvonatkoztatva attól, hogy a különbségtétel egyáltalán fenntartható-e, a mozgáster világosan eltérő a két országcsoport számára: az újak nem hivatkozhatnak a régiek szabályaira és gyakorlatára, mert amit egyiknek szabad, a másiknak nem. Az újak saját hagyományai még kevésbé szolgálhatnak hivatkozási alapul, hiszen az „új” demokráciákban a hagyomány nyilván nem is értelmezhető.

⁹ A probléma leírása történhet az uniós jog autonómiájának a diszkurzív és az exkluzív formájú megközelítése útján is, egyes álláspontok szerint a 2/2013. számú tanácsadó véleményben a Bíróság az exkluzív megközelítés mellett tette le a voksot, amely kevésbé hajlandó „to accept as a matter of principle that there are other courts with their own jurisdiction”. Ld. PIRKER, BENEDIKT H. – REITEMEYER, STEFAN: *Between Discursive and Exclusive Autonomy – Opinion 2/13, the Protection of Fundamental Rights and the Autonomy of EU Law*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies (17) 2015/1. 168–188. pp.

¹⁰ Tanácsadó vélemény 170.

relatív elsőbbsége esetén is, vagy sem: azaz az elsőbbség doktrínája szükségképpen abszolút vagy lehet relatív is?¹¹ Bogdandy és Schill szerint ez a kérdés az európai jogi térség elméletileg és dogmatikailag egyik legnehezebben megoldható problémája.¹² Az autonómia feladása amiatt is különösen veszélyes lehet, hogy az uniós jog végrehajtói a tagállamok,¹³ így az uniós jog elsőbbsége doktrínájának gyengülése esetén kétségessé válhatna az uniós szabályok végrehajtása.

Mindazonáltal az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, alkotmányos identitását,¹⁴ tehát a tagállami alkotmány-jognak létezik egy tartománya, amely kikerülni látszik az uniós jog elsőbbségének doktrínája alól. Ez a rendelkezés világossá tette, hogy az egymás melletti jogrendszerek tradicionálisan hierarchikus modellezése helyett a jogrendszerek közötti többszintűség és hálózatoság fennállására helyezendő a hangsúly.¹⁵

Blutman László szerint ebből a rendelkezésből következik, hogy az „Unió nem változtathatja meg, illetve nem sértheti egyoldalúan az egyes államok alkotmányos berendezkedését és alapvető állami funkcióit.”¹⁶ Mindezek alapján az első kérdésre adandó válasz esetében kézenfekvő az a megközelítés, hogy az Európai Unió tagállamaiban a tagállami alkotmány¹⁷ hegemoniája megszűnt, a tagállami alkotmányozó hatalom többé nem képes *erga omnes* módon meghatározni a tagállam alkotmányos rendjét.

A tagállamok alkotmányai mellett ezekkel összevethető jogi értékkel és hatással bír a tagállamokban az EJEE az azt értelmező Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogán keresztül, illetve az Európai Unió joga, ide értve az EUB esetjogát is. A tagállami alkotmányokra meghatározó politikai illetve jogi hatással lehetnek továbbá az Európai Tanács és az Európai Bizottság jogállamiság vizsgálatai,¹⁸ az abban közreműködő Velenicei Bizottság vizsgálatain keresztül politikai az utóbbi a Bíróságon keresztül, jogi jellegű befolyással bír.

A tagállami alkotmányok hegemoniájának megszűnése miatt a tagállami alkotmánybíróságok sem feltétlenül képesek az adott tagállam alkotmányos rendjének abszolút értelemben vett védelmére.

¹¹ Armin von Bogdandy szerint erről szól az a komoly szembenállás, amely az egyik oldalon a Bíróság jogfelfogása és a másik oldalon a tagállami alkotmánybíróságok vagy ilyenek hiányában az ezzel azonos hatáskörű bírói fórumok jogfelfogása között áll fenn, az előbbi az elsőbbségnek abszolút, míg az utóbbiak relatív értelmezést tulajdonítanak. Ld. BOGDANDY, ARMIN VON – SCHILL, STEPHAN: *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2010. 702–733. pp.

¹² BOGDANDY – SCHILL 2010. 702. p.

¹³ Vö. ORBÁN ENDRE: *Ügynökprobléma – az Európai Unió állapotának egy lehetséges diagnosztikája*. Elérhető: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/11/ugynokproblema> (Letöltve: 2016. 01. 13.).

¹⁴ Vö. SÜLYÖK MÁRTON: *Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában*. In: JAKÓ MIRA ANNA (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. SZTE NRTI, Szeged 2014. 44–62. pp.

¹⁵ BOGDANDY – SCHILL 2010. 704.

¹⁶ BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG – ORAC, Budapest, 2014. 12. p.

¹⁷ Az alkotmány kartális vagy nem kartális jellegétől eltekintve.

¹⁸ A Bizottságnak a jogállamiság megerősítésére szolgáló uniós keretről szóló közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (COM (2014) 158 final).

Az Európai Unió tagállamainak alkotmányos kérdései tehát alapvetően kompozit alkotmányossági kérdések, amelyek minősítésére Bogdandy és Schill a „*Verfassungsverbund*” fogalmát használja, amely alapján jut el a „*Verfassungsgerichtsverbundhoz*”, mint gyakorlati megoldási lehetőséghez.¹⁹

II. A kompozit alkotmányosság értelmezése egy európai uniós tagállam alkotmányának oldaláról

E probléma megközelítéséhez elsősorban a jogrendszerek egymáshoz fűződő kapcsolatrendszerét kell megvizsgálnunk.

A tagállami állam-, és jogrendszer alapját a tagállami alkotmányok képezik, amelyek a tagállam szuverenitásán, azaz az államalkotó nép szuverenitásán nyugszanak. Ez a szuverenitás alapozza meg a tagállam alkotmányozó hatalmát, mint az adott tagállam állam-, és jogrendszerének fundamentumát.

Ez a szuverenitás *inputját* tekintve egységes – azonos az adott államalkotó néppel –, de *outputja* tekintetében osztott, mivel a szuverenitásának egy részét a tagállam önmagá, míg más részét a többi tagállammal közösen gyakorolja akként, hogy az Unió „közös célkitűzéseinek elérése érdekében”²⁰ szükséges hatásköröket az EU-ra ruházza át.

Mindebből kettős következtetés vonható le: az Unió nem rendelkezik szuverenitással, s a tagállamok sem szuverenitásuk egy részét, hanem csupán az azzal összefüggő hatásköreiket transzferálják az Unióra, a szuverenitásuknak az uniós célkitűzések megvalósításával összefüggő részét közösen gyakorolják a többi uniós tagállammal. Az Unió tehát a tagállami szuverenitások egy részének a tagállamok általi közös gyakorlása révén olyan átruházott hatásköröket kap a tagállamoktól, amelyek a közös célok megvalósításához szükségesek. Az Unió ekként nem állam, hanem olyan a nemzetközi jog alapján létrehozott intézmény-, és jogrendszer, amely a tagállamok közösen gyakorolt szuverenitása alapján a szükséges mértékben általuk átruházott hatásköröket jogosult és köteles gyakorolni.

A tagállami alkotmányozó hatalom forrása a népszuverenitáson alapuló tagállami szuverenitás, az alkotmány pedig az állami szuverenitás legfontosabb megtestesítője. A tagállami nemzeti alkotmányok fejezik ki és jelenítik meg a tagállamok nemzeti identitását, mely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, és szabályozza az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió éppen ezen identitástartalom tiszteletben tartására köteles, azaz a tagállami alkotmányt, mint a nemzeti identitás elválaszthatatlan részének forrását az EUSZ szerint átruházott hatáskörök aligha érinthetik.

Az Európai Unió tagállami státuszából első pillantásra nem következik tehát feltétlenül az, hogy ez a státusz az állami szuverenitást bármiképpen érintené. A tagállami lo-

¹⁹ BOGDANDY – SCHILL 2010. 704–705. pp. idézi Voßkuhle-t: „So setzt sich in der Verfassungsrechtswissenschaft zunehmend die Vorstellung von einem Verbund zwischen unionalem und mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht durch, in dessen Rahmen EuGH und nationale Verfassungsgerichte Teile eines Verfassungsgerichtsverbunds bilden.”

²⁰ EUSZ 1. cikk.

jalítás elve értelmében²¹ azonban a tagállamot igen széleskörű és a jövőre nyitott kötelezettség terheli az uniós célok támogatásában és megvalósításában, s az Európai Unió működése is azt támasztja alá, hogy az Unióra átruházott tagállami hatáskörök mögött egy önálló, a tagállamoktól elkülönült, szuverenitás jegyeit mutató hatalom jelenik meg az uniós jog forrásaként.²² Az európai integráció mélyülésével együtt a tagállami szuverenitás, mint „integráció-ellenes” fogalom egyre kevésbé kívánatos az európai jog kontextusában. Ehhez képest a nemzeti identitás egy inkább „integráció-barát” megközelítés eredménye. Az, hogy az EUSZ nem a tagállami szuverenitás, hanem a nemzeti identitás tiszteletben tartásáról szól a tagállamok önmeghatározása irányába tett lépésként, „az európai integráció elért mélységét és azt az alapvető változást mutatja, amelyet az állam, mint az Európai Unió tagállama végrehajt.”²³

Ebből szükségképpen adódik az a kérdés, hogy a tagállami alkotmányok és az uniós jog kollíziója esetén a tagállami alkotmány szabályainak és annak a tagállami alkotmánybírók által adott értelmezésének lehet-e elsőbbsége, s ha igen milyen feltételek mellett a vele konkuráló uniós szabállyal szemben?

A nem alkotmányos szabályként funkcionáló ún. egyszerű jog és az uniós jog kollíziója esetén vitán felül az uniós jog elsőbbségének elve érvényesül az Európai Bíróság által kimunkált gyakorlat szerint.

Mindazonáltal az uniós jog – szemben a nemzetközi joggal – a duális rendszert alkalmazó tagállamoknál is automatikusan a belső jog részévé válik, és ebből következően felvetődik, hogy a tagállami alkotmány szabályaival való ütközés esetén ugyanúgy a tagállami alkotmánybírók vagy ezekkel azonos hatáskörű felsőbb bíróságok kontrollja alá is eshetnének, mint más tagállami szabályok. Így például, ha az Európai Unió joga genetikailag módosított élőlények forgalmazását tenné lehetővé a belső piacon, az ilyen uniós jogszabály a magyar Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésével össze nem egyeztethető mivolta miatt Magyarországon csak az Alaptörvény sérelmével volna alkalmazható, végrehajtható.

Az Unióra történő hatáskör átruházás aligha értelmezhető oly módon, hogy az kiterjedhetne az adott tagállam szuverenitásának alapját képező alkotmány rendelkezéseibe ütköző vagy azzal össze nem egyeztethető hatáskörök gyakorlására is. Az ugyanis abszurdnak tűnik, ha az Uniónak lehetne olyan közös célkitűzése,²⁴ amely az egyes tagállamokat a saját szuverenitásuk alapját képező alkotmányuk megsértésére kényszerítené, hiszen ez a helyzet a tagállamok szabadságát és egyenlőségét súlyosan sérthetné.

Összefoglalva: A tagállami szuverenitás fogalmának az európai jogi kontextusban való használata egyrészt nem illendő,²⁵ másrészt nem is célszerű, mivel a 28 tagállam szuverenitása külön – külön nézve nehezen vezethet az uniós kontextusban értelmes eredményre. A helyette alkalmazandó nemzeti identitás fogalom mentén az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése által adott körben azonban a tagállami alkotmányokat értelmező és alkalmazó bírói fő-

²¹ EUSZ 4. cikk (3) bekezdés.

²² 2/13. tanácsadó vélemény 166.

²³ BOGDANDY – SCHILL 2010. 709.

²⁴ EUSZ 1. cikk 1. mondat.

²⁵ Az illendőség hiányát az okozhatja, hogy az Uniónak – legalábbis kimondva – nem lehet szuverenitása, hiszen hiányzik hozzá a *demos*, ezért a tagállami szuverenitás emlegetése valóban annyira udvariatlan, mint akasztott ember házában kötélről beszélni.

rumok számára is megfelelő tér nyílna a *Verfassungsgerichtsverbund* keretében. E körben meghatározó jelentőségű az EUB vonatkozó gyakorlata is a tekintetben, hogy az EUB a tagállami alkotmány és az uniós jog ütközése esetén mennyiben tér ki érvelésében arra, hogy ha az adott alkotmányos szabály kapcsolatban áll-e a tagállam alkotmányos identitásával, azt az adott tagállam alkotmányának értelmezésére hivatott bírói fórum miként értelmezi. A Bíróság eddigi gyakorlata azonban pont az ellenkező irányba mutat: a Bíróság konzekvensen tartózkodik az ilyen típusú érveléstől, illetve vizsgálatoktól.²⁶

A kompozit alkotmányosság és a bírói párbeszéd tehát még hosszú ideig a XXI. század megkerülhetetlen európai foratókönyve marad, annak tényleges tartalmáról azonban érdemi vitát kell folytatni, és ennek során minden lehetséges nézetet ütköztetni szükséges.

Ehhez kíván hozzájárulni ez a – terjedelmi korlátok miatt – a téma súlyához mérten igen rövid írás is, egyaránt tisztelegve *Dr. Czucz Ottó* magyar alkotmánybírói és európai bírósági bírói munkássága előtt.

TAMÁS SULYOK

NEUE FRAGEN DER VERFASSUNGSVERGUND

(Zusammenfassung)

Der Begriff der Souveränität kann im europäischen Kontext lieber als Souveränität der Mitgliedsstaaten der EU und kaum als Souveränität der Europäischen Union interpretiert werden, obwohl die tatsächliche Benützung dieses Begriffes im europäischen Kontext scheint kaum korrekt und kaum zweckdienlich zu sein. Der statt deren angeführte Identitätsbegriff im Artikel 4 Absatz (2) des Lissabon – Vertrages ermöglicht auch den mitgliedsstaatlichen verfassungsgerichtlichen Foren im Rahmen einer „Verfassungsgerichtsverbund“ den konkreteren Inhalt der nationalen Identität des Mitgliedstaates auszulegen. Die diesbezügliche Rechtsprechung des EU – Gerichtshofes ist weiterhin massgebend besonders in die Richtung, in wie weit in der Begründungen erscheint, wie der in der EU – Rechtsstreit betroffene Verfassungsrechtsregel des Mitgliedstaaten von dem mitgliedsstaatlichen Verfassungsgericht ausgelegt wird, obwohl die gegenwärtige Richtung der Rechtsprechung des EU – Gerichtshofes scheint bis jetzt umgekehrt zu sein. Verfassungsverbund und richterliche Dialog bleiben also noch für lange Zeit unvermeidliche Drehbücher Europas im XXI-en Jahrhundert, eben darum lohnt sich in diesem Rahmen meritorische Diskussionen zu führen, wo jede mögliche Auffassung und Meinung gegeneinandergesetzt werden soll.

²⁶ C-409/06. sz. ügy Winner Wetten GmbH kontra Bürgermeisterin der Stadt Bergheim [2010] EBHT I-08015, 61. pont: „Nem engedhető meg ugyanis, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányi szintű – rendelkezései hátrányos hatással járjanak az uniós jog egységességére és hatékonyságára.” Hasonló érvelésért ld. a C-399/11. sz. ügy indokolásának 59. pontját (Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal).